

De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard

Peter Mascini

Summary

The goal of this research was to identify the factors that account for procedural and substantive inequality in the implementation of asylum law. Ninety-eight caseworkers of the Immigration and Naturalization Service were asked to decide on the same asylum application. These decisions were then related to their answers on a questionnaire. Employees differ to the extent that they take the information on an asylum application for granted and to their final decisions on it. These differences result from work pressure, the reputation of the caseworkers, their role definition, political opinions and professional background, and memo's and policy guidelines. Intensifying feedback and decreasing work pressure can achieve more consistent and careful decisions.

Bibliografie

Peter Mascini werkt zowel bij de afdeling rechtshandhaving van het WODC als onderzoeker als bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam als universitair docent. Tot nu toe heeft hij vooral gepubliceerd over technologische risico's. Momenteel verricht hij onderzoek naar de uitvoering van het asielbeleid en naar rechtshandhaving.

De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard*

Peter Mascini

Inleiding

De dominante opvatting in de literatuur over de uitvoering van beleid is dat het vertalen van algemene wetten in beslissingen over concrete gevallen onvermijdelijk gepaard gaat met keuzemogelijkheden (Hawkins 2001). Dit wordt discretionaire ruimte genoemd. Het gebruik van discretionaire ruimte door de mensen die belast zijn met de uitvoering van wettelijke regels maakt het enerzijds mogelijk om beslissingen te individualiseren. Dit betekent dat uitvoeringsambtenaren bij hun beslissingen meer kenmerken van een geval in beschouwing nemen dan die formeel van belang zijn. Anderzijds kan het tot rechtsongelijkheid leiden. Dit betekent dat over identieke gevallen verschillende beslissingen worden genomen. Rechtsongelijkheid kan zowel betrekking hebben op de uiteindelijke uitkomst van beslissingen ('substance') als op de aanloop daartoe ('procedure') (Sainsbury 2001: 297/8).

De benutting van discretionaire ruimte voor de individualisering van beslissingen laat zich het beste onderzoeken door *dezelfde uitvoeringsambtenaren* te laten beslissen over *meerdere zaken* die volgens de wet identiek zijn, maar in andere opzichten verschillen. Op deze manier kan bij voorbeeld worden nagegaan of beslissers een kostwinner met jarenlange werkervaring eerder een WAO-uitkering geven dan een onervaren alleenstaande met precies dezelfde ziekte. De relatie tussen het gebruik van discretionaire ruimte en rechtsongelijkheid laat zich daarentegen het beste onderzoeken door *verschillende uitvoeringsambtenaren* te laten beslissen over *een identiek geval*. Dan staat immers bij voorbaat vast dat alle eventueel gevonden verschillen te maken hebben met factoren die losstaan van de rechtmatigheid van de

* Dit hoofdstuk heb ik geschreven in het kader van mijn onderzoeksproject naar verschillen in uitvoering van asielbeleid, dat is mogelijk gemaakt door een Persoonsgerichte Postdocsubsidie van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO) en een fellowship van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorts had dit onderzoek niet kunnen worden verricht zonder de medewerking van de IND, in het bijzonder van INDIAC, de hoofden van de werkeenheden en de beslismedewerkers. Dick Houtman, Udo Aron, Nico Wilterdink en Don Weenink hebben bruikbaar commentaar geleverd

aanvraag zelf. Dit hoofdstuk is exclusief gericht op de rechtsongelijkheid waartoe het gebruik van discretionaire ruimte kan leiden. Het doel is om oorzaken van verschillen op te sporen in de aanloop tot beslissingen – procedurele ongelijkheid – en in uiteindelijke beslissingen – inhoudelijke ongelijkheid. Hiervoor is 98 mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het asielbeleid – zogenaamde beslismedewerkers – een identieke fictieve asielaanvraag voorgelegd en is gevraagd hoe zij daarop zouden beslissen.¹ Deze antwoorden zijn vervolgens in verband gebracht met een door deze respondenten ingevulde vragenlijst.

Eerder onderzoek heeft reeds uitgewezen dat beide vormen van ongelijkheid geen uitzondering zijn in de uitvoering van het asielbeleid. Met betrekking tot de procedurele ongelijkheid heeft Smit (1998) bij voorbeeld vastgesteld dat beslisambtenaren weliswaar alleen een onderzoek aanvragen om de leeftijd van alleenstaande minderjarige asielzoekers vast te stellen als er serieuze redenen zijn om te twijfelen aan de opgegeven leeftijd, maar dat in sommige gevallen waar er óók gegronde redenen zijn om te twijfelen géén leeftijdsonderzoek wordt aangevraagd. Anderen hebben aangetoond dat de uitvoering van het asielbeleid ook leidt tot inhoudelijke ongelijkheid. Zowel op het niveau van landen (Guild 2001), kantons (Holzer, Schneider & Widmer 2000), regio's (Mascini 2002), aanmeld- en opvangcentra (Doornbos & Sellies 1997) en individuele professionals (Branigin 1996; Doornbos & Sellies 1997; Doornbos 1999) blijken vergelijkbare of zelfs identieke asielaanvragen tot verschillende uitkomsten te leiden. Naar de oorzaken van beide vormen van ongelijkheid is echter nauwelijks systematisch onderzoek gedaan (zie wel Doornbos & De Groot-Van Leeuwen 1998). Vandaar dat onderhavig hoofdstuk zich juist hierop richt.

Verklaringen zijn gezocht in de arbeidsomstandigheden en in de persoonlijke kenmerken van de beslismedewerkers. Institutionele verklaringen zijn achterwege gelaten, omdat alleen gegevens zijn verzameld over het niveau van de individuele medewerkers. In de volgende paragraaf komen de hypothesen aan bod, dan volgt een paragraaf met de dataverzameling, onderzoeksopzet, operationalisering en analyse, vervolgens de resultaten en tenslotte de conclusies en aanbevelingen.

op eerdere versies van dit hoofdstuk. Ik wil allen hartelijk bedanken voor hun hulp. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt uiteraard geheel bij mij.

Hypothesen

Procedurele ongelijkheid

Volgens Lipsky (1980) beschikken uitvoeringsambtenaren – ‘street-level bureaucrats’ – chronisch over te weinig tijd om recht te doen aan de specifieke kenmerken van individuele zaken. Om het hoofd te kunnen bieden aan de continue aanwas van nieuwe zaken nemen dienstverleners volgens Lipsky daarom vaak genoegen met onvolledige informatie (vergelijk Böcker & Clermonts 1995) en met informatie die de cliënten zelf aandragen. Het verzamelen van ontbrekende gegevens en van gegevens die los van de belanghebbenden zelf worden ingewonnen is namelijk doorgaans lastig en tijdrovend.

Dat tijdgebrek inherent is aan het werk van uitvoeringsambtenaren wil natuurlijk niet zeggen dat zij er in gelijke mate mee worden geconfronteerd. Verschillen in werkdruk zouden dan ook tot gevolg kunnen hebben dat uitvoeringsambtenaren niet in gelijke mate bereid zijn te beslissen op basis van onvolledige of cliëntafhankelijke gegevens. Er zijn inderdaad verschillende aanwijzingen dat zij eerder genoegen nemen met beschikbare informatie over een zaak, naarmate de werkdruk groter is: zo vallen douanebeambten eerder terug op simplificerende categorieën bij de ondervraging van reizigers naarmate zij onder grotere tijdsdruk moeten werken (Gilboy 1992: 578) en nemen maatschappelijk werkers bij de afhandeling van aanklachten over mishandeling van bejaarden met minder aanwijzingen genoegen naarmate de *caseload* in de regio waar zij werken groter is (Clark-Daniels & Daniels 1995). De verwachting is dat ook de uitvoeringsambtenaren die asielverzoeken afhandelen eerder genoegen nemen met informatie die voorhanden is over een asielverzoek, naarmate zij meer werkdruk ervaren (hypothese 1a). Voorts mag worden verwacht dat het voornamelijk de nieuwkomers zijn die veel werkdruk ervaren (hypothese 1b). De kerntaak van uitvoeringsambtenaren bestaat uit het nemen van beslissingen over individuele gevallen en aangezien nieuwkomers nog bezig zijn met inwerken hebben zij mogelijk meer tijd nodig voor het nemen van beslissingen dan ervaren medewerkers.

1. Beslismedewerkers nemen hun beslissingen op basis van dossiergegevens die door anderen zijn verzameld.

De tweede factor waardoor er verschillen kunnen bestaan naar de mate waarin uitvoeringsambtenaren genoeg nemen met de beschikbare informatie over een zaak betreft de kwaliteit van de reputatie van de beslisser. Medewerkers betrekken bij hun actuele beslissingen de ervaringen die zij hebben opgedaan met eerdere zaken – hun zogenaamde ‘*prior knowledge*’ (Gilboy 1992: 571). Dit impliceert dat beslissingen in individuele gevallen niet kunnen worden losgezien van eerdere beslissingen:

‘Decision-makers, then, do not see and treat cases as self-contained, isolated entities, but rather as practical tasks embedded in known and foreseeable courses of institutional actions’ (Emerson & Paley 2001: 234). Beslissers gebruiken de kennis over de gevolgen van eerdere beslissingen in het bijzonder om de eigen reputatie en die van de organisatie te beschermen (vergelijk Hawkins 1992). Dit houdt in dat ze proberen waardering te oogsten voor de beslissingen die ze nemen en trachten te voorkomen dat deze worden herroepen. Medewerkers die hier in het verleden goed in zijn geslaagd, hebben naar verwachting de minste moeite om genoeg te nemen met de gegevens die voorhanden zijn over een zaak. Zij hebben immers weinig signalen ontvangen dat dit ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid van hun beslissingen. Dit betekent dat beslismedewerkers naar verwachting sneller genoeg nemen met de informatie die voorhanden is over een asiolverzoek, naarmate zij een betere reputatie hebben (hypothese 2).

Inhoudelijke ongelijkheid

Versillen in de mate waarin beslismedewerkers genoeg nemen met de gegevens die op een bepaald moment voorhanden zijn hebben betrekking op procedurele ongelijkheid. De medewerkers die besluiten geen genoeg te nemen met de beschikbare informatie zullen hun uiteindelijke beslissing nemen op basis van andere gegevens dan degenen die dit wel doen. Alleen eerstgenoemden besluiten immers tot het aanvullen of verifiëren van de beschikbare gegevens. Hoe kunnen vervolgens verschillen in de uiteindelijke beslissingen zelf worden verklaard?

Vaak wordt gewezen op het belang van de rolopvatting. De meeste uitvoeringsambtenaren zijn primair verantwoordelijk voor de verdeling van schaarse middelen om in een behoefte van cliënten te voorzien. Uit tal van onderzoeken komt naar voren dat deze verantwoordelijkheid gepaard gaat met rolconflicten. Sommigen leggen vooral nadruk op het beheersen van de uitgave van schaarse middelen, terwijl anderen prioriteit geven aan het zoveel mogelijk tegemoetkomen aan de behoeften

van cliënten. Deze twee typen werknemers worden vaak onderscheiden. Zo worden ‘hardliners’ tegenover ‘softliners’ geplaatst (Brants 2003), ‘bureaucraten’ tegenover ‘professionals’ (Kroeger 1975) en ‘controleurs’ tegenover ‘vrienden’ (Driessens 2001). Ook onder Canadese (Bouchard & Carroll 2002) en Britse (Weber 2003) immigratie-ambtenaren en Nederlandse beslismedewerkers (Groot 1999) vindt men achtereenvolgens zowel ‘gatekeepers’ als ‘facilitators’, ‘doves’ en ‘hawks’ en ‘bikkels’ en ‘watjes’.

Als onderzoekers de rolopvatting naar voren brengen dan refereren zij tenminste aan een van de volgende vijf opvattingen: verkiezen van een restrictieve respectievelijk ruimhartige uitvoering van beleid, benadrukken van het belang van de rol als bewaker van de schaarse middelen respectievelijk als belangenbehartiger van de cliënten, in twijfel trekken van de integriteit van cliënten en tenslotte aanvaarden van het maken van uitzonderingen op regels op grond van de persoonlijke omstandigheden van cliënten. Dat verschillende definities voor de rolopvatting worden gebruikt, suggereert dat dit begrip in feite betrekking heeft op een complex van onderling verbonden opvattingen die tezamen een coherente visie – oftewel ‘theory-in-use’ (Spierings 1996: 155) – op de gewenste uitvoering van beleid vormen. Naar verwachting combineren ‘hardliners’ een voorkeur voor een restrictieve uitvoering van het beleid met het twijfelen aan de integriteit van cliënten, een formalistische werkhouding en met het innemen van een rol van poortwachter en juist niet van pleitbezorger, terwijl ‘softliners’ in alle opzichten een tegenovergestelde positie innemen. Ik zal nagaan of dit ook zo is.

Hoewel enkele onderzoekers betwijfelen of de rolopvatting daadwerkelijk doorwerkt in beslissingen (bij voorbeeld Wilson 1989; Scott 1997) blijkt dit op tal van terreinen wel degelijk het geval. Voorbeelden waarvoor dit geldt hebben betrekking op de verlening van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (Sainsbury 2001), alimentatie (Edwards & Halpern 1990), tewerkstellingsvergunningen (Böcker & Clermonts 1995), woningen (Halliday 2000), bijstandsuitkeringen (Kroeger 1975; Van der Veen 1990) en op rechtsbijstandverlening door advocaten (De Groot-Van Leeuwen & Schuyt 1992). Nagi (1974: 53) veronderstelt dat de invloed van individuele opvattingen op de uitvoering van beleid vooral groot is indien er maatschappelijk gezien veel onenigheid bestaat over de vraag of dienstverlenende instanties te zuinig dan wel te vrijgevig zijn. Naarmate personeel in sterkere mate met tegenstrijdige maatschappelijke normen wordt geconfronteerd, zou het in concrete gevallen meer op

zijn eigen overtuigingen zijn aangewezen. Als Nagi gelijk heeft, dan zou de rolopvatting zeker ook effect moeten hebben op de uitkomst van de asielprocedure. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (verder: IND) ligt dikwijls onder vuur van voor- en tegenstanders van de verdere aanscherping van het asielbeleid, met als gevolg dat onder het personeel de opvatting wijd verbreid is dat zij het nooit goed doen in de ogen van de media, politici en belangengroeperingen (Vinckx 1998). De verwachting is dan ook dat voorkeur voor een ruimhartige uitvoering van het asielbeleid leidt tot inwilligen (hypothese 3a).

Het is echter niet aannemelijk dat de rolopvatting uit de lucht komt vallen. Uitvoeringsambtenaren voeren namelijk niet alleen hun werk uit, maar nemen ook als burgers deel aan het brede maatschappelijke verkeer. Bovendien brengen zij hun professionele achtergrond mee naar het werk. Beide kunnen doorwerken in hun rolopvatting. De invloed van de professionele bagage komt wat Stone (1981) betreft tot uitdrukking in de werkervaring (vergelijk Engbersen 1990) en in de aard van de uitgeoefende professie (vergelijk Wilson 1989). Ervaren medewerkers – zogenaamde ‘agency veterans’ – zijn volgens haar cynischer over cliënten dan nieuwkomers, omdat zij door hun ervaring leugenachtige cliënten leren herkennen of gefrustreerd raken over de beperkte mogelijkheden die uitvoeringsinstanties doorgaans bieden om te voorzien in de behoeften van cliënten. Met betrekking tot de aard van het werk stelt Stone uitvoeringsambtenaren die werken binnen het justitiële apparaat tegenover hulpverleners. Onder eerstgenoemden is een negatieve houding ten opzichte van cliënten oververtegenwoordigd, omdat zij hoofdzakelijk met de schaduwzijde van de menselijke natuur worden geconfronteerd en omdat zij gewend zijn om mensen als potentiële verdachten te zien (vergelijk Manning 1974). Hulpverleners staan overwegend positief tegenover cliënten, omdat in hun werk affectieve waarden als helpen en verzorgen worden gestimuleerd. Als mensen inderdaad worden gesocialiseerd door de professie die zij uitoefenen, zoals Stone beweert, dan zou dit een min of meer duurzaam effect moeten hebben op de rolopvatting. Met andere woorden, als IND-ers in het verleden hebben gewerkt binnen het justitiële apparaat of als hulpverlener van asielzoekers, dan zou dit nog altijd merkbaar moeten zijn in hun huidige rolopvatting als beslismedewerker. Dit betekent naar verwachting dat onervaren krachten (hypothese 3b), beslismedewerkers zonder arbeidsverleden binnen het justitiële apparaat (hypothese 3c) en medewerkers met een verleden als

hulpverlener van asielzoekers (hypothese 3d) de grootste voorstanders zijn van een ruimhartig asielbeleid.

Voor wat betreft de invloed van politieke overtuigingen op de rolopvatting zijn volgens Stone (1981: 50) conservatisme en angst voor economische achteruitgang ('status anxiety') van belang. Beide resulteren volgens haar in een negatieve houding ten opzichte van cliënten. Conservatieven nemen een negatieve houding in, omdat ze het belang van burgerplichten benadrukken, terwijl hulpbehoevenden juist een beroep doen op hun burgerrechten (vergelijk Houtman 1994). Angst voor economische achteruitgang brengt een negatieve houding met zich mee, omdat de economische concurrentiepositie van uitvoeringsambtenaren verslechtert ten opzichte van burgers die hulp krijgen. Ook onder de gewone burgerbevolking zijn angst voor economische achteruitgang en conservatisme oorzaken van de voorkeur voor een restrictief immigratiebeleid (Burns & Gimpel 2000; Dustmann & Preston 2000). Mensen die bang zijn voor economische achteruitgang verzetten zich tegen de komst van vreemdelingen, omdat zij vrezen dat door hun komst de druk op de sociale voorzieningen en de concurrentie op de arbeidsmarkt toenemen. In het geval van conservatisme is dit de overtuiging dat het ontbreken van gedeelde normen en waarden de sociale cohesie ondermijnt. Op grond hiervan mag worden verwacht dat conservatisme (hypothese 3e) en ervaren economische dreiging (hypothese 3f) aanleiding geven tot afkeer van een ruimhartig asielbeleid.

Tenslotte zouden de uiteindelijke beslissingen behalve van de persoonlijke opvattingen en achtergrond van de beslissers ook kunnen afhangen van hun reputatie. Een voor de hand liggende hypothese is dat medewerkers meer vrij worden gelaten in het nemen van hun beslissingen naarmate zij volgens anderen in het verleden vaker de juiste beslissingen hebben genomen. Dit zou met andere woorden betekenen dat de persoonlijke opvatting over de uitvoering van het asielbeleid meer invloed heeft op de uiteindelijke beslissing van beslismedewerkers naarmate zij een betere reputatie hebben (hypothese 4a). Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de invloed van de reputatie contextafhankelijk is. Zo heeft Scott (1997) een experiment verricht waarin hij studenten vroeg om de rol van bijstandverlener op zich te nemen en een beslissing te nemen over een aanvraag voor bijstand. Tegen zijn verwachting in namen studenten die te horen hadden gekregen dat hun beslissingen zouden worden gecontroleerd geen consistentere beslissingen dan degenen die dit niet te horen hadden gekregen, maar wezen zij wel vaker af. Dit kwam volgens Scott doordat deze respondenten alleen

verantwoording hoefden af te leggen over hun positieve beslissingen. De wetenschap dat alleen inwilligen aan de kritische blik van bovengeschieden werden onderworpen zette hen aan tot afwijzen. Fleurke & De Vries (1998) maken duidelijk dat het streven om de eigen reputatie te beschermen omgekeerd ook kan leiden tot inwilligen. Dit zou vooral gebeuren wanneer de cliënten van de uitvoerende instantie goed georganiseerd zijn. In dit geval lopen uitvoeringsambtenaren namelijk vooral het risico dat hun afwijzende beslissingen worden aangevochten. Deze bevindingen wijzen er op dat uitvoeringsambtenaren hun beslissingen mede afstemmen op de risico's die zij daarbij lopen. Degenen met een reputatie als te streng beslisser lopen vooral risico met afwijzen, terwijl het omgekeerde geldt voor de medewerkers die bekend staan als te ruimhartig. De verwachting luidt dan ook dat beslismedewerkers vaker inwilligen, naarmate zij meer de reputatie hebben te streng te beslissen en dat voor degenen met een reputatie als te ruimhartig beslisser het omgekeerde geldt (hypothese 4b).

Data, onderzoeksoptzet, operationalisering en analyse

Data

Ten tijde van de dataverzameling in het najaar van 2002 was de uitvoering van het asielbeleid verdeeld over vijf regio's en binnen de regio's over een of meerdere werkeenheden. Op beide niveaus heeft selectie van de onderzoekseenheden plaatsgevonden. Aanvankelijk was het de bedoeling het onderzoek op regioniveau te beperken tot Noordwest en Midden, omdat die uit eerder onderzoek als meest restrictief respectievelijk ruimhartig naar voren waren gekomen (Mascini 2002). Uiteindelijk is regio Zuidwest hieraan toegevoegd om tegemoet te komen aan de wens van de IND om de onderzoeksbelasting gelijkmatiger te spreiden over de organisatie. Op het niveau van de werkeenheden heeft alleen selectie plaatsgevonden in regio Midden, aangezien Noordwest en Zuidwest uit slechts één werkeenheden voor asiel bestonden. In Midden zijn drie van de vijf werkeenheden voor asiel geselecteerd. Een werkeenheden had zelf aangeboden om deel te nemen, de andere twee hebben dat op mijn verzoek gedaan. Ik had geen voorkennis over de werkeenheden. Binnen de werkeenheden is iedereen geselecteerd behalve de hoofden van de werkeenheden en

de mensen die nog in opleiding waren. De respons werd geleverd door 98 beslismedewerkers en bedroeg 94.2 procent.

Onderzoeksopzet

Alle 98 respondenten kregen dezelfde fictieve asielaanvraag voorgelegd met het verzoek hierop een beslissing voor te bereiden op de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (hierna: asielvergunning) en op de vergunning tot verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: vergunning voor minderjarigen). Kort daarna volgde een interview waarin zij werden gevraagd deze mondeling toe te lichten. Tijdens dit gesprek kregen zij aanvullende informatie over de aanvraag voorgelegd en werd hen gevraagd opnieuw beslissingen te nemen over de asielvergunning en de vergunning voor minderjarigen. Aan het begin van het gesprek leverden de respondenten tevens een ingevulde vragenlijst in. De gesprekken zijn naderhand letterlijk uitgetypt en de voorgenomen beslissingen zijn na codering gekoppeld aan de survey-gegevens. In een begeleidende brief die nog eens mondeling is toegelicht, werd de respondenten dringend verzocht om gedurende het onderzoek met niemand te overleggen over de casus, maar deze zelfstandig voor te bereiden. De bedoeling hiervan was om te zorgen dat de beslissingen niet alleen betrekking hadden op een identiek geval, maar ook dat ze onder dezelfde omstandigheden werden genomen.

Met deze opzet waren twee nadelen verbonden, die te maken hebben met de generaliseerbaarheid van de bevindingen naar de feitelijke uitvoeringspraktijk. Allereerst mochten respondenten niet met anderen overleggen over de casus, terwijl overleg een wezenlijk onderdeel is van hun werk. Dit betekent dat beslissingen normaal gesproken op minder individuele basis worden genomen dan in dit onderzoek het geval was. Bovendien worden beslissingen normaal gesproken intern gecontroleerd. Dit betekent dat fouten kunnen worden gecorrigeerd. Toch is het niet waarschijnlijk dat deze beperkingen de onderzoeksresultaten wezenlijk hebben beïnvloed. Op de vraag of overleg en interne controle tot een andere beslissingen zou hebben geleid antwoordde namelijk slechts 2.5 procent bevestigend en sloot tien procent dit niet uit. De overgrote meerderheid dacht dat dit niet tot andere beslissingen zou hebben geleid.

Het tweede nadeel was dat respondenten wisten dat hun beslissing niet 'echt' was. Dit heeft mogelijk tot gevolg gehad dat niet iedereen zich even serieus heeft

voorbereid op de fictieve casus als zij normaal doen op echte asielaanvragen. Om de negatieve gevolgen hiervan zoveel mogelijk te beperken is allereerst getracht om de voorbereidingstijd zo kort mogelijk te maken. Dit is gedaan door betrokkenen slechts één asielaanvraag voor te leggen, die kort is gehouden. Ten tweede is geprobeerd om de aanvraag zo realistisch mogelijk te maken, zodat respondenten zouden ‘vergeten’ dat het om een fictieve aanvraag ging. Zo is de aanvraag bij voorbeeld afgedrukt op papier met het logo van het Ministerie van Justitie, in de gebruikelijke bestandsopmaak en zijn zoveel mogelijk standaardformuleringen gebruikt. Bovendien zijn feitelijke gebeurtenissen en situaties verwerkt in de aanvraag. Informatie hierover is gehaald uit ambtsberichten, krantenartikelen en dossiers van werkelijke asielaanvragen. Dit is blijkbaar goed gelukt, aangezien verschillende respondenten na afloop van het interview vroegen of het een ‘echte’ aanvraag betrof, hoewel in de begeleidende brief stond dat het ging om een fictieve aanvraag.

Als het zo belangrijk was om een realistische aanvraag voor te leggen, waarom is dan geen gebruik gemaakt van een bestaande? Ik wilde de kans op uiteenlopende beslissingen in eigen hand houden.² Ik heb de kans op uiteenlopende beslissingen kunstmatig vergroot door het aantal te nemen beslissingen op te voeren en door de aanvraag toe te spitsen op onderdelen van het asielbeleid die veel discretionaire ruimte bevatten. Deze twee strategieën zijn op vier manieren geconcretiseerd tijdens de constructie van de casus (de casus kan worden opgevraagd bij de onderzoeker).

Ten eerste door de aanvraag toe te spitsen op een asielaanvrager die bij binnenkomst in Nederland ouder was dan zestien, maar evident jonger dan achttien op het moment van de dataverzameling. Beslissmedewerkers worden geacht te toetsen of minderjarigen die volgens hen niet in aanmerking komen voor een asielvergunning wél recht hebben op een vergunning voor minderjarigen. Dit betekent dat er bij minderjarigen twee beslissingen moeten worden genomen en bij meerderjarigen maar één. De ambtelijke toets voor minderjarigen bestaat uit een systeem van gedetailleerde regels die nauwelijks alternatieven openlaten voor beslissers. Ten aanzien van asielaanvragers die binnen de hier gekozen categorie vallen is echter wel sprake van

2. Als gevolg van de bewust gemaakte keuzes is de variantie in beslissingen in onderhavige casus waarschijnlijk groter dan bij de gemiddelde asielaanvraag. Dit onderzoek kan daarom geen antwoord geven op de vraag naar de mate waarin de uitvoering van het asielbeleid gepaard gaat met rechtsongelijkheid, maar in de inleiding is reeds gesteld dat de centrale doelstelling van dit onderzoek was gelegen in het opsporen van de oorzaken hiervan.

een zekere mate van discretionaire ruimte. Bij deze categorie moet worden beoordeeld of betrokkene al of niet alleenstaand en zelfstandig is, en zo niet, of er wel of geen opvangmogelijkheden zijn in het land van herkomst. Alle drie de toetsen bieden mogelijkheden tot interpretatieverschillen.

Ten tweede door een extra fase in het onderzoek in te bouwen. Respondenten is niet alleen na lezing van het eerste en het nader gehoor gevraagd naar wat zij zouden beslissen, maar ook nadat zij tijdens het interview correcties en aanvullingen op beide gehoren te lezen hadden gekregen. Door de extra fase kwam het totaal aantal te nemen beslissingen op vier (de beslissing op de asielvergunning en de vergunning voor minderjarigen in de eerste en tweede fase).

Ten derde door Tsjetsjenië als regio van herkomst te kiezen. Deze deelrepubliek is een van de weinige gebieden die volgens het beleid niet veilig is, maar waarop ook geen categoriaal beschermingsbeleid (meer) van toepassing is. Heeft de overheid een land als veilig bestempeld, dan wordt zelden een asielvergunning verleend, terwijl in het geval dat categoriaal beschermingsbeleid van toepassing is juist per definitie een asielvergunning wordt toegekend zolang er geen contra-indicaties zijn en de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker niet in twijfel worden getrokken. Tsjetsjenië is dus een herkomstgebied dat ruimte biedt voor inwillingen en afwijzingen. Dat voor Tsjetsjenen een verblijfs-, vestigings- en vluchtalternatief geldt elders in de Russische Federatie is geen onoverkomelijk bezwaar. Dit kan namelijk niet automatisch worden tegengeworpen, aangezien mensen met een Kaukasisch uiterlijk buiten Tsjetsjenië volgens het beleid met discriminatie te maken kunnen krijgen en daarom toch in aanmerking kunnen komen voor een asielvergunning.

Tenslotte door de aanvraag toe te schrijven naar het traumabeleid. Dit beleid is grondig herzien bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en was op het moment van onderzoek nog niet op alle punten even goed uitgekristalliseerd. Naar aanleiding van de vele vragen die beslismedewerkers hadden gesteld aan de regionale en centrale beleidsafdelingen over de manier waarop het traumabeleid in concrete gevallen moest worden toegepast, was er aanvullend beleid gemaakt in de vorm van antwoorden op vragen, memo's en een handleiding. Bovendien waren er symposia georganiseerd om dit beleid toe te lichten en was er een meer uitgewerkte versie van het traumabeleid in de maak (in de vorm van een zogenaamd Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire). In de casus zijn gebeurtenissen beschreven waarop

begrippen uit het traumabeleid als ‘ernstige mishandeling’, ‘niet-strafrechtelijke detentie’ en ‘aanleiding van vertrek’ van toepassing waren en waarover onduidelijkheid bestond onder het personeel.

Operationalisering

Er worden twee modellen getoetst. Het eerste heeft betrekking op de verklaring van de procedurele ongelijkheid (al of niet genoeg nemen met de beschikbare gegevens over het asielverzoek) en het tweede op de verklaring van inhoudelijke ongelijkheid (afwijzen versus inwilligen).

Genoegen nemen met de beschikbare gegevens over het asielverzoek is gemeten aan de hand van de voorgestelde beslissingen over de fictieve casus. Met betrekking tot de asielvergunning en de vergunning voor minderjarigen kon men kiezen tussen het niet genoeg nemen met de beschikbare gegevens (d.w.z. uitstellen van beslissingen om beschikbare gegevens aan te vullen of te verifiëren) en het hier wel genoeg mee nemen (d.w.z. afwijzen of inwilligen). Men deed dit in eerste instantie na lezing van een rapport over de identiteit, nationaliteit en vluchtroute van de asielzoeker en een over zijn vluchtmotieven (fase één) en in tweede instantie na kennisneming van de correcties en aanvullingen op beide rapporten van gehoor (fase twee). Uit tabel één blijkt dat de beslissingen die beslismedewerkers hebben voorgesteld op het geval dat hen is voorgelegd aanzienlijk uiteenlopen. De vier beslissingen zijn bij elkaar opgeteld nadat gebleken was dat dit een betrouwbaar meetinstrument oplevert ($\alpha=0.70$). De factorladingen van de vier beslissingen om al dan niet genoeg te nemen met de beschikbare informatie zijn achtereenvolgens: asielvergunning eerste fase (0.61), vergunning voor minderjarigen eerste fase (0.82), asielvergunning tweede fase (0.59), vergunning voor minderjarigen tweede fase (0.87). Het optellen van de scores op de vier beslissingen resulteert in een variabele met vijf categorieën die in toenemende mate wijzen op het genoeg nemen met de beschikbare informatie over het asielverzoek: i) alle vier beslissingen uitstellen (18.4%) , ii) drie beslissingen uitstellen (3.1%) , iii) twee beslissingen uitstellen (29.6%), iv) één beslissing uitstellen (26.5%), v) geen enkele beslissing uitstellen (22.4%).

– Tabel 1 ongeveer hier –

Ervaren werkdruk bestaat uit een schaal die is opgebouwd uit vijf items met als antwoordmogelijkheden ‘nee’ en ‘ja’ en die is overgenomen van Jetten & Pat (1999).³ Deze schaal is betrouwbaar ($\alpha=0.76$, zie bijlage één, tabel twee). Een hoge score staat voor veel ervaren werkdruk.

Kwaliteit reputatie beslisser is gemeten met behulp van zes indicatoren voor zowel positieve als negatieve terugkoppeling op eerder genomen beslissingen. Positieve terugkoppeling is gemeten aan de hand van het aantal complimenten dat respondenten sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hebben ontvangen voor *inwillingen* respectievelijk *afwijzingen*. Het percentage complimenten voor inwillingen respectievelijk afwijzingen is als volgt verdeeld: i) nul keer (79.8; 81.1), ii) één keer (7.4; 3.2), iii) twee keer (7.4; 2.1), iv) drie tot en met vijf keer (3.2; 7.4), v) meer dan vijf keer (2.0; 6.3). Negatieve terugkoppeling is in de eerste plaats gemeten aan de hand van het aantal keren dat een medewerker sinds de invoering van Vreemdelingenwet 2000 een beslissing heeft moeten herzien onder druk van collega’s of bovengeschieden. Dit kan zowel betrekking hebben op het aantal keren dat men een asielaanvraag die men in eerste instantie wilde *afwijzen* uiteindelijk onder invloed van collega’s heeft ingewilligd als op het aantal keren dat men in eerste instantie wilde *inwilligen*, maar uiteindelijk heeft afgewezen. De antwoorden op beide vragen zijn respectievelijk als volgt verdeeld: i) nul keer (41.8; 58.2), ii) één keer (30.6; 20.4), iii) twee keer (19.4; 15.3), iv) meer dan twee keer (8.2; 6.1). Daarnaast is negatieve terugkoppeling gemeten aan de hand van de uitkomsten van procedures die asielzoekers kunnen aanspannen tegen afwijzende IND-beslissingen. Hierbij gaat het om de proporties ingewilligde bezwaren en beroepen waarvan beslismedewerkers zelf op de hoogte waren.⁴ Eerstgenoemde proportie heeft betrekking op de situatie vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, aangezien het daarna niet meer mogelijk was om bezwaar in te dienen.

Naarmate medewerkers meer complimenten hebben ontvangen, minder vaak beslissingen hebben moeten herzien en minder vaak te maken hebben gekregen met

3. Het item ‘Heeft u over het algemeen genoeg tijd om al uw werk af te krijgen?’ laadt negatief op de onderliggende factor ‘ervaren werkdruk’. Dit item is omgepoold, net als alle volgende items met een negatieve factorlading.

4. Slechts 5.1 procent van alle medewerkers wist tegen hoeveel van hun beslissingen bezwaar was gemaakt en wat daarvan de uitkomst was, terwijl maar 8.2 procent dit wist met betrekking tot de aangetekende beroepen. De medewerkers die van geen enkele uitkomst op de hoogte waren kregen als proportie de score nul toegekend, omdat niet valt aan te nemen dat medewerkers hun beslissingen laten afhangen van bezwaren en beroepen waarvan ze zelf de uitkomst niet kennen.

ingewilligde bezwaren en gegrond verklaarde beroepen hoe beter de reputatie van de beslissmedewerker. De zes indicatoren zijn daarom samengenomen tot een index, na ompooling van de scores voor negatieve feedback en na standaardisering van de scores. Een hoge score staat voor een goede reputatie.

Ervarenheid. Minder ervaren krachten zijn niet bevoegd om uitgaande beslissingen te ondertekenen en ervaren wel. 46.9 procent is niet tekenbevoegd, 53.1 procent is wel tekenbevoegd.

Inwilligen is eveneens gemeten aan de hand van de vier reeds genoemde beslissingen die respondenten voorstelden over de fictieve casus (zie tabel één). Men kon kiezen tussen het afwijzen, uitstellen of inwilligen van de asielvergunning en van de vergunning voor minderjarigen in eerste en in tweede instantie. Uitstel kan uiteindelijk een afwijzing en een inwilliging opleveren en is daarom als middencategorie opgevat. Er is een betrouwbare schaal gemaakt van deze vier beslissingen tot inwilligen ($\alpha=0.73$). De factorladingen luiden als volgt: asielvergunning eerste fase (0.57), vergunning voor minderjarigen eerste fase (0.90), asielvergunning tweede fase (0.56), vergunning voor minderjarigen tweede fase (0.89). Het optellen van de vier beslissingen resulteert in een variabele met negen categorieën die in toenemende mate wijzen op het beslissen tot inwilligen. Deze variabele is procentueel als volgt verdeeld: i) (7.1), ii) (16.3), iii) (21.4), iv) (7.1), v) (27.6), vi) (4.1), vii) (11.2), viii) (1.0), ix) (4.1).

De voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid bestaat uit de combinatie van de volgende vijf opvattingen: de voorkeur voor de aanscherping van het asielbeleid, de rol opvatting als poortwachter en als pleitbezorger, wantrouwen in de geloofwaardigheid van asielaanvragers en formalisme (zie de tweede paragraaf). Met uitzondering van formalisme is de betrouwbaarheid van de schalen waarmee deze opvattingen zijn gemeten voldoende tot goed (zie bijlage één, tabel drie). De formalisme-schaal heb ik toch in de analyse opgenomen vanwege de hoge factorladingen van alle indicatoren.

Principale componenten analyse met de vijf schalen levert één factor op met een Eigenwaarde van 2.5, die precies vijftig procent van de totale variantie verklaart. Hieruit blijkt dat de vijf opvattingen die in de literatuur afwisselend worden gebruikt als operationalisering van de rol opvatting van uitvoeringsambtenaren inderdaad zoals voorspeld onderling sterk samenhangen. De factorlading van de voorkeur voor een

restrictief asielbeleid bedraagt: -0.87, van de rolopvatting als poortwachter: -0.74, van de rolopvatting als pleitbezorger: 0.65, van wantrouwen in de geloofwaardigheid van asielaanvragers: -0.73 en van formalisme: -0.48. De opvattingen die negatief laadden zijn omgepoold, zodat een hoge score staat voor de voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid.

Reputatie als te streng beslisser heeft betrekking op de mate waarin medewerkers volgens anderen te vaak afwijzen (en te weinig inwilligen). Dit is gemeten met behulp van dezelfde zes indicatoren als waarmee de kwaliteit van de reputatie is gemeten (zie laatstgenoemde variabele voor de scores op deze zes items). Deze items zijn alleen anders gecategoriseerd. Op basis van de veronderstelling dat complimenten zijn bedoeld om vertoond gedrag te stimuleren, indiceert het aantal complimenten voor *inwilligen* een reputatie als te streng beslisser, terwijl het omgekeerde geldt voor complimenten voor *afwijzingen*. Het aantal keren dat men een asielaanvraag die men in eerste instantie wilde *afwijzen* uiteindelijk onder invloed van collega's heeft ingewilligd indiceert een reputatie als een te streng beslisser, terwijl het omgekeerde geldt voor het aantal keren dat men in eerste instantie wilde *inwilligen*, maar uiteindelijk heeft afgewezen. Ingewilligde bezwaren en gegrond verklaarde beroepen tegen beslissingen waarvan men zelf op de hoogte was indiceren een reputatie als te streng beslisser. Dit betekent dat de scores voor het aantal complimenten voor afwijzingen en voor het aantal afwijzingen onder druk van collega's zijn omgepoold bij het indexeren van deze zes gestandaardiseerde indicatoren. Een hoge score staat voor een reputatie als te streng beslisser.

De reputatie vermenigvuldigd met de voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid. Deze interactieterm is in het model opgenomen om te kunnen nagaan of medewerkers hun beslissingen in meerdere mate afstemmen op hun rolopvatting naarmate zij een betere reputatie hebben (hypothese 4a).

Arbeidsverleden binnen het justitiële apparaat. 6.1 procent heeft in het verleden gewerkt voor het justitiële apparaat als opsporingsambtenaar, fraudeonderzoeker of politieagent, 93.9 procent niet.

Ex-hulpverlener van asielzoekers. 13.3 procent heeft als vrijwilliger asielzoekers bijgestaan, 86.7 procent niet.

Conservatisme heeft te maken met de afwijzing van culturele verschillen. Deze variabele bestaat uit de combinatie van autoritarisme, wantrouwen in de menselijke natuur, politieke partijvoorkeur en multiculturalisme. Autoritarisme geeft

uitdrukking aan de overtuiging dat individuen zich behoren aan te passen aan wettelijke regels en gevestigde autoriteiten omdat zij anders toegeven aan hun destructieve driften en impulsen. Deze schaal is betrouwbaar ($\alpha=0.71$, zie bijlage één, tabel vier). Deze opvatting getuigt zowel van afkeer van afwijkend gedrag als van wantrouwen in de menselijke natuur. Afkeer van afwijkend gedrag gaat blijkens veel onderzoek samen met de voorkeur voor rechtse partijen (zie bij voorbeeld Meijerink, Mudde & Holsteyn 1995), terwijl nieuwe extreem rechtse partijen veel voormalige niet stemmers aantrekken (Minkenberg 1992; Eatwell 2000). Politieke partijvoorkeur is gemeten aan de hand van de vraag op welke partij men zou stemmen als er momenteel verkiezingen zouden zijn voor de Tweede Kamer. De stemmen zijn ingedeeld in de volgende drie categorieën die oplopen naar conservatisme: i) GroenLinks, SP en twijfel tussen GroenLinks of PvdA (34.6), ii) PvdA en D66 (32.6), iii) CDA, VVD, ChristenUnie of zwevend/niet stemmend (32.6).⁵ Wantrouwen in de menselijke natuur is zelfstandig gemeten met behulp van Wrightsman's (1992) 'Philosophy of Human Nature-scale' ($\alpha=0.77$). Multiculturalisme bestaat uit de overtuiging dat allochtonen een verrijking vormen voor de autochtone bevolking in plaats van een bedreiging. Ook deze schaal is betrouwbaar ($\alpha=0.73$, zie bijlage één, tabel vier).

Principale componenten analyse met deze vier meetinstrumenten levert één factor op met een Eigenwaarde van 2.0, die 51.1 procent van de totale variantie verklaart. De factorladingen van de verschillende componenten zijn als volgt: autoritarisme 0.77, politieke partijvoorkeur 0.54, wantrouwen in de menselijke natuur 0.68 en multiculturalisme -0.86. Multiculturalisme is omgepoold, zodat een hoge score staat voor conservatisme.

Ervaren economische dreiging betreft de inschatting van het huidige welvaartsniveau en van de verwachte daling ervan in de toekomst. Deze opvatting is gemeten met behulp van acht Likert-items die zijn overgenomen uit het databestand 'Culturele veranderingen in Nederland 1992' (Van Vlaardingen 1994) (zie bijlage één, tabel vijf). De schaal voor ervaren economische dreiging is redelijk betrouwbaar ($\alpha=0.67$).

5. Factoranalyse waarin naast de verschillende politieke partijvoorkeuren autoritarisme, wantrouwen in de menselijke natuur en multiculturalisme zijn opgenomen levert de volgende factorladingen op naar partijvoorkeur: 1) GroenLinks, SP en twijfel tussen GroenLinks of PvdA (-0.47), 2) PvdA en D66 (-0.12), 3) Zwevend /niet stemmend (0.22), 4) CDA, VVD, ChristenUnie (0.57). Hieruit valt af te leiden

Analyse

De hypothesen zijn getoetst met behulp van bivariate correlaties en multiple regressies. Voor de leesbaarheid zijn hieronder in de hoofdtekst twee figuren opgenomen waarin alleen de significante bèta-coëfficiënten staan afgebeeld die de regressievergelijkingen (methode 'enter'; weging '*ordinary least squares*') hebben opgeleverd. Meer volledige en gedetailleerde resultaten zijn weergegeven in de beide tabellen die zijn opgenomen in bijlage twee. Hieruit blijkt dat de onderlinge samenhang tussen de regressoren geen opvallend grote invloed heeft gehad op de resultaten en ook niet voor problemen heeft gezorgd. Het eerste blijkt uit het feit dat bij alle regressoren de correlatie- en bèta-coëfficiënten uit de drie getoetste modellen op elkaar lijken wat betreft richting en sterkte. Voorts blijkt uit de testgegevens die hierover zijn opgenomen in beide tabellen dat multicollineariteit de betrouwbaarheid van de resultaten niet negatief heeft beïnvloed. Als vuistregel geldt dat 'variance inflation factors' (VIF) met een waarde van boven de tien wijzen op problemen met multicollineariteit (Hocking 1996: 274). De waarde van alle regressoren liggen onder de 2.5. Kortom: de gegevens uit bijlage twee wijzen er op dat de uitkomsten die in beide onderstaande figuren staan afgebeeld robuust en consistent zijn.

Resultaten

Procedurele ongelijkheid

De verklaring van de verschillen in de aanloop die beslissers nemen tot hun beslissingen staat afgebeeld in figuur één. Er blijkt uit dat medewerkers eerder genoeg nemen met de informatie die beschikbaar is over een asielverzoek naarmate ze meer werkdruk ervaren. In overeenstemming met hypothese 1a is het dus inderdaad zo dat medewerkers minder snel bereid zijn om tijd en energie te steken in het aanvullen of verifiëren van gegevens over een asielverzoek, naarmate zij meer werkdruk ervaren.

– **Figuur 1 ongeveer hier** –

dat de mensen met een voorkeur voor een rechtse partij zonder problemen kunnen worden samengenomen met de zwevende kiezers en de niet stemmers.

Hypothese 1b dient daarentegen te worden verworpen. Ervaren krachten percipiëren weliswaar minder werkdruk dan mensen met minder ervaring ($\beta = -0.16$), maar dit effect is (net) niet significant ($p = 0.10$). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ervaren krachten meer taken en verantwoordelijkheden hebben dan onervaren. Een extra taak die de ervaren mensen in elk geval hebben is dat zij het werk van hun minder ervaren collega's controleren. Het is dus mogelijk dat werkervaring inderdaad de werkdruk verlaagt, maar dat dit grotendeels teniet wordt gedaan doordat ervaren krachten nieuwe taken en verantwoordelijkheden krijgen toegewezen.

Ook hypothese 2 dient te worden verworpen. Weliswaar nemen beslismedewerkers eerder genoegen met de informatie die beschikbaar is over een asielaanvraag naarmate zij volgens anderen in het verleden vaker de juiste beslissingen hebben genomen ($\beta = 0.17$), maar dit effect is (net) niet significant ($p = 0.11$). Indirect blijkt een goede reputatie juist het omgekeerde effect te hebben. De werkdruk die de neiging vergroot om genoegen te nemen met de beschikbare gegevens is immers het laagst onder de medewerkers met een goede reputatie. Achteraf gezien is dit begrijpelijk, aangezien medewerkers minder tijd nodig hebben om de kritiek te verwerken die zij krijgen op hun beslissingen naarmate hun reputatie beter is. Hierdoor houden zij tijd over die zij kunnen besteden aan het toetsen van ongefundeerde veronderstellingen over de legitimiteit van een aanvraag of aan het verifiëren van gegevens die de asielzoeker zelf heeft aangedragen. Dit verschil kan optreden omdat de productienormen die beslismedewerkers krijgen opgelegd niet worden aangepast op grond van de hoeveelheid terugkoppeling die zij krijgen op hun beslissingen. Een onbedoeld effect van het geven van terugkoppeling op beslissingen is dan ook dat medewerkers hierdoor eerder afzien van het aanvullen of verifiëren van gegevens die beschikbaar zijn over een aanvraag, doordat het hen tijd kost de reacties te verwerken.

Ervarenheid, reputatie en werkdruk verklaren zeven procent van de verklaarde variantie in de bereidheid om genoegen te nemen met de beschikbare informatie over een asielverzoek.

Inhoudelijke ongelijkheid

In figuur twee staat de verklaring van de verschillen in uiteindelijke beslissingen weergegeven. Hieruit blijkt dat voorstanders van een ruimhartig asielbeleid het vaakst

inwilligen. Dit stemt overeen met hypothese 3a. De voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid is het grootst onder medewerkers die in het verleden vrijwilligerswerk hebben gedaan voor asielzoekers en onder medewerkers met progressieve opvattingen. Deze bevindingen bevestigen hypothesen 3d en 3e. Dit betekent dat de persoonlijke voorkeur van beslissers over de uitvoering van het asielbeleid van invloed is op de uitkomst van de asielbeslissing in eerste aanleg en dat de rolopvatting op haar beurt wordt beïnvloed door de politieke en professionele achtergrond van de medewerker.

– **Figuur 2 ongeveer hier** –

Voorts blijkt dat hypothesen 3b, 3c en 3f moeten worden verworpen. In tegenspraak met hypothese 3b hebben ervaren krachten geen grotere afkeer van een ruimhartig asielbeleid dan hun minder ervaren tegenhangers. Met andere woorden: mensen met veel ervaring hebben geen negatiever, cynischer beeld van asielzoekers dan mensen met weinig ervaring. Het ontbreken van dit verschil valt mogelijk te verklaren uit het grote personeelsverloop binnen de IND. Het is aannemelijk dat voornamelijk mensen die goed gemotiveerd zijn lang aanblijven en dat vooral degenen die cynisch worden van de verhalen ‘die zij al zo vaak hebben gehoord’ de organisatie snel verlaten. Het kan dus zo zijn dat werkervaring wel degelijk leidt tot een rolopvatting als ‘hardliner’, maar dat deze invloed in organisaties met een groot personeelsverloop onzichtbaar blijft door zelfselectie van werknemers.

Hypothese 3c wordt verworpen omdat een arbeidsverleden binnen het justitiële apparaat los van de rolopvatting leidt tot afwijzen, terwijl voorspeld was dat dit vanwege een afkeer van een ruimhartig asielbeleid zou zijn. Ook achteraf valt moeilijk te begrijpen waarom dit zo is. Dit directe effect kan immers *niet* te maken hebben met het feit dat deze mensen door hun werk binnen het justitiële apparaat meer achterdochtig zijn geworden.

In tegenspraak met hypothese 3f leidt angst voor economische achteruitgang niet tot afkeur van een ruimhartig asielbeleid. Weliswaar bestaat er een betrekkelijk sterke correlatie tussen beide opvattingen ($r=-0.27$; $p<0.01$; niet weergegeven in figuur twee), maar dit effect moet vrijwel geheel worden toegeschreven aan het feit dat er zich veel conservatieven bevinden onder de mensen die economische dreiging ervaren. Onder de burgerbevolking levert ervaren economische dreiging wel een

zelfstandige bijdrage aan de voorkeur voor een restrictief immigratiebeleid (Burns & Gimpel 2000; Dustmann & Preston 2000), zij het dat conservatisme en negatieve stereotyperingen van allochtonen hierop een veel sterkere invloed hebben. Bovendien hebben economische motieven geen invloed op racisme van scholieren (Elchardus & Siongers 2003) en ook niet op de negatieve houding ten opzichte van etnische minderheden (Coenders, Lubbers & Meerendonk 2003), terwijl opvattingen die betrekking hebben op de problematisering van culturele verschillen dat wel hebben. Dit betekent in feite dat de verwerping van hypothese 3f in combinatie van de bevestiging van hypothese 3e onderstrepen dat de afwijzing van culturele verschillen in sterkere mate de negatieve houding over vreemdelingen bepaalt dan economische motieven.

Hypothesen 4a en 4b, die betrekking hebben op de invloed van de reputatie op de uiteindelijke beslissingen, worden wel weer bevestigd. De invloed van de persoonlijke voorkeur over de uitvoering van het asielbeleid op de uitkomst van de beslissing is groter naarmate beslissers een betere reputatie hebben. Dit betekent dat medewerkers meer worden vrijgelaten in de beslissingen die zij nemen naarmate zij volgens anderen in het verleden vaker de juiste beslissingen hebben genomen. Ook de aard van de reputatie heeft effect op de uiteindelijke beslissing. Medewerkers die bekend staan als te streng willigen het vaakst in, terwijl het omgekeerde geldt voor de medewerkers met een reputatie als te ruimhartig beslisser. Dit wil zeggen dat medewerkers hun actuele beslissingen afstemmen op de terugkoppeling die zij hebben gekregen op eerdere beslissingen. Deze terugkoppeling weerhoudt hen er met andere woorden van om te veel van de heersende beslisnormen af te wijken. Beide effecten zijn echter niet erg sterk. Uit de operationalisering van de kwaliteit van de reputatie blijkt mogelijk waarom niet. Deze laat namelijk zien dat de IND-ers maar weinig terugkoppeling krijgen over de juistheid van hun eerdere beslissingen: medewerkers passen hun voorgenomen beslissingen maar zelden aan onder druk van collega's en bovengeschieden, nog minder vaak ontvangen zij complimenten over hun beslissingen en het is helemaal een uitzondering dat zij op de hoogte zijn van de uitkomst van beroepsprocedures die tegen hun eigen beslissingen zijn aangespannen. Men mag dan ook aannemen dat de invloed van de reputatie op de uiteindelijke beslissing toeneemt naarmate de terugkoppeling verder wordt geïntensiveerd.

Tezamen verklaren de rolopvatting, de professionele achtergrond, de politieke opvattingen en de reputatie in totaal ruim zestien procent van de totale variantie in uiteindelijke beslissingen.

Aanvullende verklaring voor inhoudelijke ongelijkheid

De kwalitatieve interviewgegevens over de casus maakten duidelijk dat behalve individuele verschillen tussen beslismedewerkers ook semi-formeel beleid er voor zorgt dat de uiteindelijke beslissingen uiteenlopen. Het volgende voorbeeld illustreert dat dit in de eerste plaats geldt voor interne memo's. Vele mensen uit regio Midden wezen een inwilliging op grond van het traumabeleid af, omdat de asielaanvrager niet zou hebben voldaan aan de criteria voor ernstige mishandeling die in een intern memo waren verspreid. Deze criteria waren dat betrokkene een doktersbehandeling moest hebben ondergaan en minstens zes weken niet in staat moest zijn geweest om normaal te functioneren of te werken. In de andere regio's gold deze memo niet en daar besloten dan ook velen om wél een asielvergunning toe te kennen op grond van de gerapporteerde mishandelingen die de asielaanvrager had ondergaan tijdens zijn detentie.

Het tweede voorbeeld laat zien dat ook de antwoorden van beleidsafdelingen op vragen van individuele medewerkers over de manier waarop onderdelen van het beleid moeten worden toegepast in concrete gevallen tot uiteenlopende beslissingen kunnen leiden. Een medewerkster besloot tot inwilliging van de asielvergunning op grond van het traumabeleid naar aanleiding van zo'n antwoord. Ze had gevraagd of traumatiserende gebeurtenissen die tijdens de vlucht hebben plaatsgevonden tot een asielvergunning kunnen leiden. De centrale beleidsafdeling antwoordde dat dit mogelijk was. Dit bracht deze medewerkster tot de beslissing om de asielzoeker een asielvergunning te verlenen, omdat in het rapport van nader gehoor stond dat hij tijdens zijn vlucht was gedwongen door een mijnenveld te lopen. De meerderheid nam deze gebeurtenis echter niet eens in overweging op basis van de veronderstelling dat traumatiserende gebeurtenissen alleen tot een vergunning kunnen leiden als ze de directe aanleiding voor de vlucht zijn geweest.

Er zijn twee redenen waarom de antwoorden van de beleidsafdelingen niet door iedereen worden opgevolgd. Allereerst zijn meestal maar een of enkele medewerkers op de hoogte van een antwoord. Dit komt omdat ze niet systematisch worden teruggekoppeld. Daarnaast zijn medewerkers geneigd om ze eerder als een

vrijblijvend advies te beschouwen dan als een dwingende richtlijn. Dit valt te begrijpen uit het feit dat verschillende antwoorden volgens de medewerkers dubbelzinnigheden of tegenstrijdigheden bevatten. Het gevolg hiervan is dat ze zich min of meer vrij voelen om zelf te bepalen of ze de antwoorden al dan niet opvolgen.

Kortom, behalve de persoonlijke kenmerken van de beslismedewerkers werkt ook het selectief gebruik van semi-formeel beleid rechtsongelijkheid in de hand.

Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek heeft allereerst uitgewezen dat de uitvoering van het asielbeleid gepaard gaat met procedurele en inhoudelijke ongelijkheid. Sommige beslismedewerkers nemen eerder genoegen met de informatie die beschikbaar is over een asielaanvraag dan andere, terwijl zij ook uiteenlopende beslissingen nemen over dezelfde aanvraag. Op zichzelf zeggen deze bevindingen weinig over de omvang van beide vormen van ongelijkheid in de uitvoeringspraktijk aangezien de kans op het vinden van uiteenlopende beslissingen bewust is ingebouwd in de fictieve aanvraag die de medewerkers is voorgelegd. In combinatie met de in de inleiding genoemde studies wijzen deze bevindingen er echter wel op dat beide vormen van rechtsongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid geen uitzondering zijn.

Verder is gebleken dat arbeidsomstandigheden en individuele kenmerken van beslissers beide vormen van ongelijkheid veroorzaken. Ervaren werkdruk leidt tot procedurele ongelijkheid. Naarmate medewerkers meer werkdruk ervaren besluiten zij eerder om genoegen te nemen met de gegevens die beschikbaar zijn over een asielaanvraag. De ervaren werkdruk is het hoogst bij medewerkers van wie de reputatie het meest te wensen overlaat. Zij hebben de meeste tijd nodig om kritiek op hun beslissingen te verwerken. Inhoudelijke ongelijkheid wordt veroorzaakt door de opvattingen, achtergrond en reputatie van beslissers. Medewerkers met een voorkeur voor een ruimhartig asielbeleid willigen het vaakst in. Deze rolopvatting treft men vooral aan bij progressieven en bij medewerkers die vrijwilligerswerk hebben gedaan voor asielzoekers. Medewerkers met een arbeidsverleden binnen het justitiële apparaat wijzen los van hun rolopvatting het vaakst af. Bovendien heeft de rolopvatting een grotere invloed op de uiteindelijke beslissing naarmate de reputatie van een medewerker beter is. Dit betekent dat medewerkers meer vrij worden gelaten

in de beslissingen die zij nemen naarmate zij volgens anderen in het verleden vaker de juiste beslissingen hebben genomen. Verder zijn medewerkers eerder geneigd tot inwilligen, naarmate zij meer bekend staan als te strenge beslisser. Dit houdt in dat terugkoppeling ervoor zorgt dat medewerkers binnen de heersende beslisnormen blijven. Tenslotte blijkt inhoudelijke ongelijkheid ook af te hangen van semi-officieel beleid dat lokatiegebonden is en dat selectief wordt toegepast.

De uitvoering van het asielbeleid resulteert dus in systematische verschillen. Men zou het maatschappelijke belang hiervan kunnen relativiseren op grond van het argument dat de beslissingen die de IND-medewerkers nemen niet definitief zijn: asielzoekers kunnen bij de rechter tegen afwijzende beslissingen in beroep gaan. De beroepsprocedure biedt evenwel geen garantie op eenduidige uitkomsten. Zo is namelijk gebleken dat strafrechters hun beslissingen laten beïnvloeden door de stappen die daaraan zijn voorafgegaan (Crombag 1997). Zij besluiten veel vaker tot een veroordeling wanneer zij voorafgaande aan de rechtszaak de procesverbalen hebben gelezen, dan wanneer zij dat niet hebben gedaan. Dit komt doordat in dossiers van strafzaken niet staat wat de verdachte heeft in te brengen tegen de voorstelling van zaken van het openbaar ministerie. En hoewel asioldossiers wel het standpunt van de betrokkene bevatten, pakt de communicatie binnen de asielprocedure voornamelijk nadelig uit voor de representatie van asielzoekers (Doornbos 2003a). Rechters, maar bij voorbeeld ook immigratie-ambtenaren (Weber 2003: 258), hebben overigens niet alleen de neiging om andermans beslissingen over te nemen doordat zij aan selectieve gegevens worden blootgesteld, maar ook omdat dit nu eenmaal het meest efficiënt is. Lipsky (1980) noemt dit '*rubber-stamping*'. Op basis van deze inzichten mag worden verwacht dat ook vreemdelingenrechters geneigd zijn om in hun uitspraken mee te gaan met het standpunt van de IND, zoals Spijkerboer (2002) stelt over de Afdeling bestuursrechtspraak die uitspraak doet in hoger beroepen tegen afwijzende asielbeslissingen. Ook de inmiddels afgeschafte bezwaarprocedure bleek de regionale verschillen in de uitvoering van asielbeleid niet te verkleinen (Mascini 2002). Het is dus allerm minst zeker dat de systematische verschillen die gepaard gaan met de asielbeslissingen in eerste aanleg in tweede aanleg teniet worden gedaan.

Het ligt daarom voor de hand de oorzaken hiervan bij de bron aan te pakken. Welke handvatten bieden de hier geboden verklaringen om dit te doen? Bij de werving en selectie kan rekening worden gehouden met de opvattingen en professionele achtergrond van aankomende beslismedewerkers om te komen tot een

evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand. De beste mogelijkheden om de eenduidige uitvoering van het asielbeleid te bevorderen liggen echter waarschijnlijk in het intensiveren van de terugkoppeling op beslissingen van individuele beslismedewerkers. Gebleken is immers dat de beperkte hoeveelheid terugkoppeling die beslismedewerkers krijgen toch de invloed van de rolopvatting terugdringt en ervoor zorgt dat zij binnen de heersende beslisnormen blijven. Deze effecten kunnen worden versterkt door medewerkers vaker te complimenteren voor de beslissingen die zij nemen, hen voorgenomen beslissingen vaker te laten aanpassen als interne controle daar aanleiding toe geeft en hen systematisch te confronteren met de uitslag van beroepsprocedures die tegen hun beslissingen zijn aangespannen. Ook zou het helpen als de antwoorden die ondersteunende beleidsafdelingen geven op vragen over de manier waarop beleidsonderdelen in concrete gevallen moeten worden toegepast systematisch worden teruggekoppeld en als duidelijk wordt gemaakt wat de status van deze antwoorden is.

Als de intensivering van de terugkoppeling evenwel niet wordt gecombineerd met maatregelen die de werkdruk verlagen, dan zal dit ten koste gaan van de zorgvuldigheid van beslissen. Gebleken is immers dat terugkoppeling de werkdruk verhoogt met als gevolg dat medewerkers minder tijd overhouden voor het aanvullen en verifiëren van de beschikbare gegevens over een asielaanvraag. Verlagen van de werkdruk is allereerst mogelijk door de afslanking van de IND onder invloed van de dalende instroom van asielzoekers sinds 2000 tijdig te stoppen, zodat de werkdruk onder het huidige niveau uitkomt. Een andere mogelijkheid is om het sterk gestegen percentage aanvragen dat in de verkorte 48-uursprocedure wordt afgedaan in plaats van in de normale procedure terug te dringen. Nu komen evident kansloze aanvragen en aanvragen waarvoor geen tijdrovend onderzoek nodig is in de verkorte procedure terecht. Doordat echter rijkelijk vaag is welke criteria hierop van toepassing zijn, komen aanvragen in de verkorte procedure terecht die daar volgens Human Rights Watch (2003) niet in thuis horen. Doordat deze aanvragen binnen 48 werkuren moeten worden afgedaan, hebben beslissers onvoldoende tijd om de rechtmatigheid van dergelijke aanvragen te onderzoeken en hebben asielzoekers onvoldoende tijd om zich op de gehoren voor te bereiden en om bewijzen te verzamelen waarmee zij hun aanvraag kunnen ondersteunen (vergelijk Doornbos 2003). Het aanscherpen van de criteria voor het opnemen van in de verkorte procedure kan helpen voorkomen dat

beslissingen worden genomen op basis van onvolledige of niet geverifieerde gegevens doordat ze onder te hoge werkdruk worden genomen.

De aanbevelingen zijn overigens geen pleidooi tegen discretionaire ruimte per se. Het asielbeleid kan onmogelijk anticiperen op alle unieke kenmerken van individuele asielaanvragen, terwijl deze kenmerken wel relevant kunnen zijn voor de rechtmatigheid van aanvragen. Het is daarom wenselijk dat beslisambtenaren de ruimte behouden om deze gevalsspecifieke factoren in beschouwing te nemen bij hun beslissingen. Wat echter voorkomen moet worden is dat de benutting van discretionaire ruimte tot gevolg heeft dat over identieke aanvragen verschillende beslissingen worden genomen, want 'where workers' discretion leads to unfair and unequal treatment of clients, with no compensation benefits, it should be desirable to reform systems by removing this unredeemed source of unfairness' (Lipsky 1980: 197). Dit geldt zeker voor de uitvoering van het asielbeleid waarbij de uiteindelijke beslissing grote gevolgen heeft voor de betrokkenen.

Literatuur

- Böcker, A. & L. Clermonts (1995) *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt: arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen*, Nijmegen: Katholieke Universiteit, Faculteit der rechtsgeleerdheid.
- Bouchard, G. & B.W. Carroll (2002) 'Policy-making and Administrative Discretion: the Case of Immigration in Canada', *Canadian Public Administration*, 45 (2, Summer): 239-257.
- Branigin, W. (1996) 'Nation's Political Asylum System draws Criticism from both Sides: Handling of Contrasting Cases Illustrates Inconsistency in Process', *The Washington Post*, July 7: A-3.
- Brants, S. (2003) 'De macht van het onderhandelen: de penitentiair inrichtingswerker als *street-level bureaucrat*', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 30 (3, september): 349-365.
- Burns, P. & J.G. Gimpel (2000) 'Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy', *Political Science Quarterly*, 115 (2): 201-225.
- Clark-Daniels, C.L. & S.R. Daniels (1995) 'Street-Level Decision Making in Elder Mistreatment Policy: an Empirical Case Study of Service Rationing', *Social Science Quarterly*, 76 (2, June): 460-473.
- Coenders, M., M. Lubbers & B. van de Meerendonk (2003) 'Similarities and Differences in Exclusionism: Attitudes towards Ethnic Minorities and Lesbians and Gay Men', *Marktdag sociologie*, Nijmegen, 22 mei.

- Crombag, H.F.M. (1997) 'Ook rechters maken menselijke fouten', in P.J. van Koppen, D.J. Hessing & H.F.M. Crombag (red.), *Het hart van de zaak: psychologie van het recht*, Deventer: Gouda Quint.
- Doornbos, N. (1999) 'De toepassing van snelrecht in asielzaken: "werkelijkheid" en "reconstructie"', *Recht der werkelijkheid*, 2: 1-22.
- Doornbos, N. (2003a) *De papieren asielzoeker: institutionele communicatie in de asielprocedure*, Nijmegen: GNI.
- Doornbos, N. (2003b) 'Implicaties van de Vreemdelingenwet 2000 voor de communicatie met asielaanvragers', *Nederlands Juristenblad*, 78 (45-46): 2340-2346.
- Doornbos, N. & L. de Groot-van Leeuwen (1998) 'Vierentwintiguurs-beslissingen over asielzaken', *Migrantenstudies*, 14 (4): 233-247.
- Doornbos, N. & J.P.P. Sellies (1997) *Het overlegmodel in de asielprocedure: een onderzoek naar de werking van het overlegmodel in het aanmeldcentrum Schiphol en de onderzoeks- en opvangcentra Oisterwijk en Schalkhaar*, Nijmegen: Instituut voor Rechtssociologie.
- Driessens, K. (2001) 'Hulpverlening aan arme gezinnen: naar een typologie van hulpverleners', Marktdag sociologie, Antwerpen, 18 mei.
- Dustmann, C. & I. Preston (2000) 'Racial and Economic Factors in Attitudes to Immigration', *Social Science Research Network*, Working Papers Series.
- Eatwell, R. (2000) 'The Rebirth of the "Extreme Right" in Western Europe?', *Parliamentary Affairs*, 53 (3 July): 407-425.
- Edwards, S. & A. Halpern (1990) 'Regional "Injustice": Financial Provision on Divorce', *Journal of Social Welfare Law*, 2: 71-88.
- Elchardus, M. & J. Siongers (2003) 'Racisme, een kwestie van smaak? Een onderzoek bij jongeren uit het 4e en 6e jaar secundair onderwijs in Vlaanderen', *Sociologische Gids*, 50 (3, september): 259-284.
- Emerson, R.M. & B. Paley (2001) 'Organizational Horizons and Complaint-Filing', in: K. Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*, Oxford Socio-Legal Studies Series, Oxford: Clarendon Press.
- Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Leiden, Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Fleurke, F. & P.J. de Vries (1998) 'Bureaucratie presteert beter op maatwerk', *Bestuurskunde*, (6): 297-319.
- Gilboy, J.A. (1992) 'Deciding Who Gets In: Decisionmaking by Immigration Inspectors', *Law & Society Review*, 25 (3): 571-599.
- Groot, C. (1999) *De poortwachters van Nederland: over ambtenaren en de asielprocedure*, Universiteit van Amsterdam, culturele antropologie: ongepubliceerde afstudeerscriptie.
- Groot-Van Leeuwen, L. de & C.J.M. Schuyt (1992) 'Ethische dilemma's: morele redeneerpatronen bij advocaten', in: *Advocatenblad*, 72 (0, jubileumnummer): 71-90.
- Guild, E. (2001) *Moving the Borders of Europe*, CPO Wisselleerstoel, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Halliday, S. (2000) 'Institutional Racism in Bureaucratic Decision-Making: a Case Study in the Administration of Homeless Law', *Journal of Law and Society*, vol. 27 (3, September): 449-471.
- Hawkins, K. (1992) "'FATCATS" and the Prosecution in a Regulatory Agency: a Footnote on the Social Construction of Risk', in J.F.J. Short & L. Clarke

- (eds.), *Organizations, Uncertainties and Risk*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Hawkins, K. (2001) 'The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science', in: K. Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*, Oxford Socio-Legal Studies Series, Oxford: Clarendon Press.
- Hocking, R.R. (1996) *Methods and Applications of Linear Models: Regression and the Analysis of Variance*, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons, Inc.
- Holzer, T., G. Schneider & T. Widmer (2000) 'Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988-1996', *Journal of Conflict Resolution*, 44 (2, April): 250-276.
- Houtman, D. (1994) *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid: oordelen over de rechten en plichten van werklozen*, Amsterdam: Boom.
- Human Rights Watch (2003) *Fleeting Refuge: the Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy*, Washington, London, Brussels, 15 (3, April).
- Jetten, B. & M. Pat (1999) *Werkdruk en welzijn in het werk*, Assen: Van Gorcum.
- Kroeger, N. (1975) 'Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency', *Social Problems*, 23: 182-196.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Manning, P.K. (1974) 'Police Lying', *Urban Life and Culture*, 3 (3, October): 283-306.
- Mascini, P. (2002) 'Regionale verschillen in uitvoering van asielbeleid', *Sociologische Gids*, 49 (3): 292-312.
- Meijerink, P.F.H., C.E. Mudde & J.J.M. van Holsteyn (1995) 'Rechtsextremisme: opmerkingen over theorie en praktijk van een complex verschijnsel', *Acta Politica*, 30 (4): 381-398.
- Minkenberg, M. (1992) 'The New Right in Germany: the Transformation of Conservatism and the Extreme Right', *European Journal of Political Research*, 22: 55-81.
- Nagi, S.Z. (1974) 'Gate-Keeping Decisions in Service Organizations: When Validity Fails', *Human Organization*, 33 (1, Spring): 47-58.
- Sainsbury, R. (2001) 'Administrative Justice: Discretion and Procedure in Social Security Decision-Making', in: K. Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*, Oxford Socio-Legal Studies Series, Oxford: Clarendon Press.
- Scott, P.G. (1997) 'Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: an Experiment in Street-Level Decision Making', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (1, January): 35-57.
- Smit, M. (1998) 'De komst van jonge alleenstaande asielzoekers en hun asielprocedure', *Familie- en jeugdrecht*, 20 (7-8): 174-180.
- Spierings, F. (1996) *Op eigen kracht: een onderzoek naar het dagelijkse leven van logementbewoners*, Utrecht: SWP.
- Spijkerboer, T. (2002) 'De afdeling en de rechtsstaat: het hoger beroep in vreemdelingenzaken', *Nederlands juristenblad*, 42 (22, november): 2082-2088.
- Stone, C.N. (1981) 'Attitudinal Tendencies among Officials', in C.T. Goodsell (ed.), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*, Bloomington: Indiana University Press.

- Veen, R. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden, Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Vinckx, Y. (1998) 'De bunkermentaliteit van de IND', *NRC-Handelsblad*, 2 februari: 2.
- Vlaardingen, F. van (1994) *Culturele veranderingen in Nederland 1992 (Codeboek P1152)*, Amsterdam: Steimetzarchief.
- Weber, L. (2003) 'Down that Wrong Road: Discretion in Decisions to Detain Asylum Seekers Arriving at UK Ports', *The Howard Journal*, 42 (3, July): 248-262.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*, New York: Basic Books.
- Wrightsmann, L.S. (1992) *Assumptions about Human Nature: Implications for Researchers and Practitioners*, California, London, New Dehli: Sage Publications, Inc.

Bijlage één. Factor- en betrouwbaarheidsanalyses meetinstrumenten

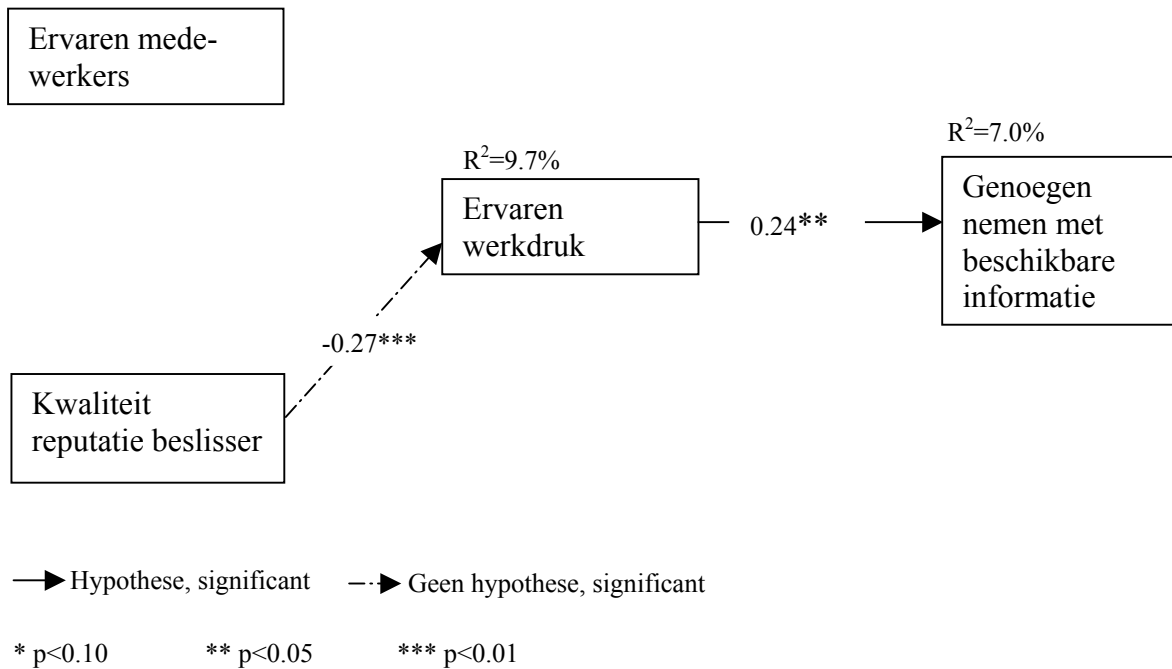
- **Tabel 2 ongeveer hier –**
- **Tabel 3 ongeveer hier –**
- **Tabel 4 ongeveer hier –**
- **Tabel 5 ongeveer hier –**

Bijlage twee. Regressie-analyses en test voor multicollineariteit

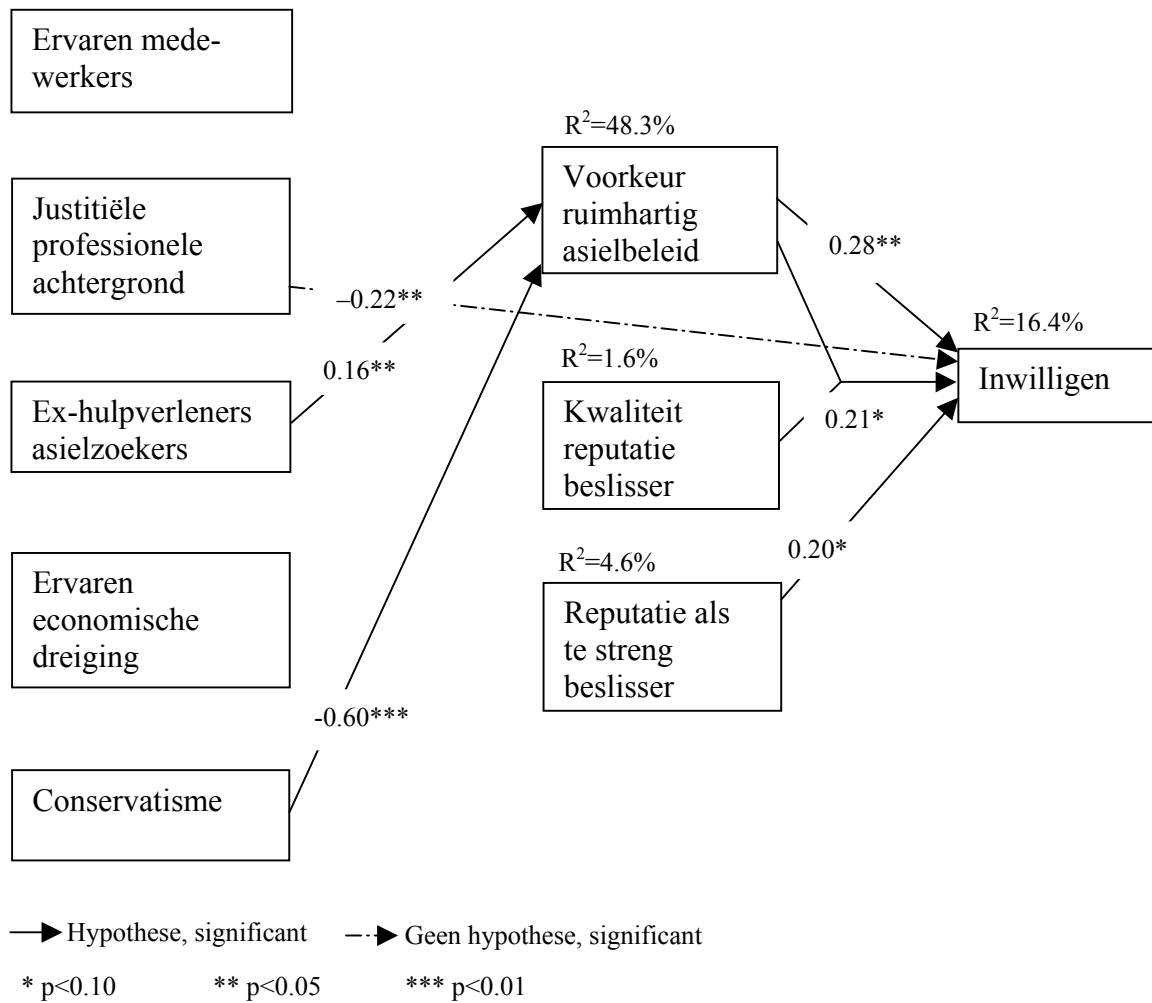
- **Tabel 6 ongeveer hier –**
- **Tabel 7 ongeveer hier –**

De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard

– 2 Figuren en 7 tabellen –



Figuur 1. Verklaring van de mate waarin beslissers genoeg nemen met de informatie die beschikbaar is over een asielaanvraag uit de werkdruk, reputatie en ervarenheid (Bèta's, $N=97$).



Figuur 2. Verklaring van verschillen in beslissen tot inwilligen uit de rolopvatting, reputatie als goede en te strenge beslisser, ervarenheid, professionele achtergrond en politieke opvattingen (Bèta's, $N=97$).

Tabel 1. Beslissingen over asielaanvraag (Frequentieverdelingen, percentages, N=98).

	Na gehoren		Na correcties en aanvullingen	
	Asielvergunning	Vergunning voor minderjarigen	Asielvergunning	Vergunning voor minderjarigen
Nee	38.8	54.1	8.2	51.0
Misschien	48.0	29.6	66.3	33.7
Ja	13.3	16.3	25.5	15.3

Tabel 2. Factor- en betrouwbaarheidsanalyse ervaren werkdruk (Percentages, factorladingen en Cronbach's alpha).

	% ja	Fl
Moet u erg snel werken?	32.7	0.82
Moet u heel veel werk doen?	43.8	0.70
Zou u kalmer aan willen doen in uw werk?	73.5	0.82
Heeft u over het algemeen genoeg tijd om al uw werk af te krijgen?	83.7	-0.54
Werkt u onder tijdsdruk?	52.6	0.67
<i>Cronbach's alpha</i>		0.76

Tabel 3. Factor- en betrouwbaarheidsanalyse voor de voorkeur van een ruimhartig asielbeleid (Percentages, eerste en tweede-orde factorladingen en Cronbach's alpha's).

	% (zeer) mee eens	FI
<i>Voorstander aanscherping asielbeleid</i>		
Van de asielprocedure in ons land gaat een aanzuigende werking uit.	10.4	0.66
Een streng asielbeleid is in het belang van de echte vluchtelingen.	63.2	0.62
De Raad van State is te veel op de hand van de IND.	4.2	-0.50
Het voordeel van de twijfel moet vaker worden toegepast.	21.7	-0.47
Te veel asielzoekers die daar eigenlijk geen recht op hebben, krijgen een verblijfsvergunning.	27.7	0.79
De Nederlandse overheid moet meer doen om asielzoekers af te schrikken om naar ons land te komen.	16.6	0.69
<i>Cronbach's alpha</i>		0.74
<i>Tweede-orde factorlading</i>		-0.87
<i>Scepsis ten opzichte van waarheidsgetrouwheid asielzoekers</i>		
Gemachtigden wijten tegenstrijdigheden in rapporten van gehoor te gemakkelijk aan cultuurverschillen, vertaalfouten of de slechte gezondheid van de asielzoeker.	43.9	0.56
Veel inconsistenties in asielrelazen zijn het gevolg van communicatiestoornissen.	18.3	-0.55
Asielzoekers weten precies wat ze moeten vertellen om kans te maken op een verblijfsvergunning.	29.6	0.53
Asielzoekers dikken hun problemen aan tijdens gehoren.	47.4	0.57
Rechtsbijstand vertegenwoordigt te eenzijdig de belangen van asielzoekers.	20.7	0.70
Het asielbeleid dwingt asielzoekers in feite te liegen over documenten en reisroute.	20.4	-0.51
Asielzoekers die pas later in de procedure wezenlijke informatie naar voren brengen, hebben daar meestal goede redenen voor.	9.2	-0.69
<i>Cronbach's alpha</i>		0.68
<i>Tweede-orde factorlading</i>		-0.73
<i>Rolopvatting als poortwachter</i>		
Als de IND er niet zou zijn, zou Nederland worden overspoeld met immigranten.	37.2	0.42
Als wij de regels soepel zouden hanteren, dan zou de opvang van asielzoekers binnen de kortste keren onbetaalbaar worden.	44.3	0.79
Politici hebben te lang ontkend dat Nederland te klein en te vol is om een ruimhartig asielbeleid te kunnen voeren.	22.7	0.72
Een restrictief asielbeleid is noodzakelijk om de druk op de financiële middelen van de overheid te beperken.	36.7	0.75
Het moet altijd zo blijven dat het belang van asielzoekers voor de Nederlandse economie geen enkele rol speelt in het asielbeleid.	74.5	-0.39
Een ruimhartig toelatingsbeleid leidt ertoe dat sociale voorzieningen als werkloosheidsuitkeringen en huursubsidies onbetaalbaar worden.	16.5	0.87
<i>Cronbach's alpha</i>		0.74
<i>Tweede-orde factorlading</i>		-0.74
<i>Formalisme</i>		
Er moet een mogelijkheid zijn voor medewerkers om te weigeren hun handtekening te zetten onder beslissingen waar zij principieel tegen zijn.	68.0	-0.41
De geest van de wet is belangrijker dan de letter van de wet.	55.8	-0.72
Een persoonlijke interpretatie van de regels hoeft niet verkeerd te zijn.	43.9	-0.61
Het letterlijk toepassen van alle regels leidt niet in alle gevallen tot de beste beslissing.	78.6	-0.67
Het is alleen mogelijk een goede beslissing te nemen door zich in te leven in de mens achter de asielzoeker.	29.6	-0.55

<i>Cronbach's alpha</i>		0.53
<i>Tweede-orde factorlading</i>		-0.48
<i>Rolopvatting als pleitbezorger</i>		
Nederland behoort internationaal voorop te lopen bij de bescherming van mensenrechten.	60.2	0.64
Het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vertegenwoordigen een van de meest fundamentele democratische waarden die er zijn.	75.5	0.66
Nederland moet beslist een veilige haven blijven voor mensen die in andere landen worden vervolgd.	96.9	0.72
Het belang van de bescherming van de mensenrechten raakt ondergesneeuwd in het huidige politieke klimaat.	56.2	0.61
Afschaffing van het Vluchtelingenverdrag zou de huidige beschaving in een klap fors achteruit zetten.	68.4	0.72
<i>Cronbach's alpha</i>		0.68
<i>Tweede-orde factorlading</i>		0.65
<i>Eigenwaarde tweede-orde factor</i>		2.5
<i>Percentage verklaarde variantie tweede-orde factor</i>		50.0

Tabel 4. Factor- en betrouwbaarheidsanalyse voor conservatisme (Percentages, eerste en tweede-orde factorladingen en Cronbach's alpha's).

	% (zeer) mee eens	FI
<i>Autoritarisme</i>		
Jonge mensen krijgen soms opstandige denkbeelden, maar als zij ouder worden behoren zij daar overheen te groeien en zich aan te passen.	13.2	0.66
Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders, waar het volk vertrouwen in kan hebben.	7.2	0.46
Door snelle veranderingen is het moeilijk om te weten wat goed en slecht is.	12.2	0.51
Er zijn twee soorten mensen: sterken en zwakken.	3.1	0.59
Onze sociale problemen zouden grotendeels zijn opgelost als we op de één of andere manier misdadigers, asociale lieden en zwakzinnigen uit de samenleving zouden kunnen verwijderen.	6.1	0.54
De meeste mensen vallen tegen als je ze beter leert kennen.	3.0	0.58
Als mensen minder zouden praten en harder zouden werken zou alles beter gaan.	10.3	0.75
Door de vele opvattingen over goed en slecht is niet duidelijk waar je aan toe bent.	7.2	0.46
<i>Cronbach's alpha</i>		0.71
<i>Tweede orde factorlading</i>		0.79

<i>Wantrouwen in de menselijke natuur</i>		
De meeste mensen zijn niet eerlijk uit overtuiging; ze zijn gewoon bang om gepakt te worden.	15.3	0.69
Mensen vertellen meestal de waarheid, ook al weten ze dat ze beter af zijn met liegen.	8.2	-0.47
Je kunt er vanuit gaan dat mensen die niet aan zichzelf denken door anderen worden misbruikt.	27.6	0.49
De meeste mensen zouden de belasting oplichten als ze de kans kregen.	28.6	0.58
“Behandel anderen zoals jij wilt dat anderen jou behandelen” is een motto dat de meeste mensen opvolgen.	27.6	-0.62
Veel mensen beweren dat ze eerlijkheid belangrijk vinden, maar als het er op aan komt zijn weinigen het.	32.7	0.69
Diep in hun hart steken de meeste mensen niet graag hun nek uit voor anderen.	40.8	0.68
Mensen pretenderen meer om anderen te geven dan ze feitelijk doen.	27.6	0.74
<i>Cronbach's alpha</i>		0.77
<i>Tweede orde factorlading</i>		0.68
<i>Multiculturalisme</i>		
De aanwezigheid van vele verschillende culturele groepen in Nederland maakt het moeilijk om een gevoel van gemeenschappelijkheid te kweken.	43.9	-0.68
Ik vind het moeilijk om waardering op te brengen voor gewoontes van etnische minderheden.	4.1	-0.75
Nederlanders kunnen veel leren van etnische minderheden.	64.3	0.75
De vermenging van verschillende minderheidsgroeperingen brengt onvermijdelijk problemen met zich mee.	53.1	-0.56
Huwelijken tussen partners met een verschillende etnische achtergrond zijn gedoemd te mislukken.	4.1	-0.69
In het huidige politieke klimaat wordt te veel nadruk gelegd op de problemen die allochtonen veroorzaken.	57.1	0.55
<i>Cronbach's alpha</i>		0.73
<i>Tweede orde factorlading</i>		-0.82
<i>Politieke partijvoorkeur</i>		
<i>Tweede orde factorlading</i>		0.54
<i>Eigenwaarde tweede-orde factor</i>		1.7
<i>Percentage verklaarde variantie tweede-orde factor</i>		58.2

Tabel 5. Factor- en betrouwbaarheidsanalyse ervaren economische dreiging (Percentages, factorladingen en Cronbach's alpha).

	% (zeer) mee eens	FI
In de toekomst zal ik mij minder luxe kunnen veroorloven.	26.5	0.61
Ik maak mij er wel eens zorgen over dat ik de wijze waarop ik nu leef zal moeten veranderen.	17.3	0.40
De toekomst zal voor de mensen beter zijn dan het heden.	6.1	0.48
In de komende jaren zal mijn welvaart minder worden.	24.5	0.65
De regering doet voldoende om de welvaart voor mensen zoals ik te vergroten.	21.4	-0.38
Over één jaar zal de economische situatie in ons land zijn verslechterd.	46.9	0.64
In de nabije toekomst zal er een economische crisis met grote werkloosheid komen.	16.5	0.66
Ons land is op dit moment welvarend.	95.9	-0.56
<i>Cronbach's alpha</i>		0.67

Tabel 6. Verklaring van de mate waarin beslissers genoeg nemen met de informatie die beschikbaar is over een asielaanvraag uit de werkdruk, reputatie en ervaringen (Correlaties, bèta's en variantie inflatie factoren, N=97).

	r	1	2	3	VIF
Ervaren werkdruk	0.18**	0.18**		0.24**	1.0
Ervaren medewerkers	0.08		0.08	0.12	1.1
Kwaliteit reputatie beslisser	0.10		0.10	0.17	1.1
R ² %		3.1		1.7 7.0	

* p<0.10

** p<0.05

Tabel 7. Verklaring van verschillen in beslissen tot inwilligen uit de rol opvatting, reputatie als goede en te strenge beslisser, ervaringen, professionele achtergrond en politieke opvattingen (Correlaties, bèta's en variantie inflatie factoren, N=97).

	r	1	2	3	VIF
Voorkeur ruimhartig asielbeleid	0.17**	0.18*		0.28**	2.0
Kwaliteit reputatie beslisser	-0.11	-0.06		-0.01	1.3
Voorkeur ruimhartig asielbeleid x kwaliteit reputatie beslisser	0.16*	0.23**		0.21*	1.2
Reputatie als te streng beslisser	0.11	0.17		0.20*	1.5
Ervaren medewerkers	-0.06		-0.03	-0.07	1.1
Justitiële professionele achtergrond	-0.21**		-0.24**	-0.22**	1.3
Ex-hulpverleners asielzoekers	-0.08		-0.06	-0.08	1.1
Ervaren economische dreiging	-0.03		-0.03	-0.01	1.3
Conservatisme	-0.02		0.10	0.24	2.4
R ² %		9.5	5.7	16.4	

* p<0.10

** p<0.05